الدساتير الانقلابية في العراق
قراءة جديدة للدساتير الصادرة في العراق من عام ١٩٥٨ – ٢٠٠٣

ا.م.د. عدنان عاجل عبيد

نبذة عن الباحث :
أستاذ القانون الدستوري المساعد في كلية القانون . جامعة القادسية
محاضر مادة القانون الدستوري للدراسات العليا
في كلية القانون – جامعة بابل

مقدمة

شهدت الحقبة الممتدة من ١٤ تموز ١٩٥٨ الى ٩ نيسان من عام ٢٠٠٣ منعطفاً خطيراً في تاريخ العراق السياسي والدستوري اذ طرأت فيها احداث وصراعات كان الهدف منها احكام القبضة على السلطة قدر الامكان. وقد تميزت هذه الحقبة بتدخل القوات المسلحة في شؤون السياسة والحكم مما اضفى على السلطة طابعا عسكريا.

وكان من اهم تلك الاحداث حركة ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ وحركة ٨ شباط لعام ١٩٦٣ وحركة ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٣ وحركة ١٧ تموز لعام ١٩٦٨.

هذا ويجمع الفقه العراقي على تسمية تلك الحركات بالثورات باستثناء حركة ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٣ اذ يصفها بالانقلاب[1]. ولم نقف على المبرر الدستوري والقانوني الذي حدا بالفقه الى الركون لهذا التوصيف ،ومرد ذلك يكمن في اسباب سياسية لا تمت الى علم القانون بصلة تقوم على رفع بعض الاحداث الى مستوى الثورة والهبوط بالاخرى الى مستوى الانقلاب تبعاً لاهواء القابضون على السلطة الحريصون على تصفية بعضهم بقوة كما سنرى.

ولهذا لامناص من البحث عن التكييف القانوني لهذه الاحداث بالاستناد الى معايير قانونية تهدف الى فرز تلك الحقبة عن الاحداث الدستورية التي طرات على العراق بعد عام ٢٠٠٣. وسنتولى ذلك من خلال التميز بين الثورة والانقلاب في مبحث اول، ثم

عرض الدساتير الصادرة عقب الحركات سالفة الذكر في مبحث ثان واخيراً التطرق الى ملامح الدساتير الانقلابية في مبحث ثالث .

المبحث الاول: التميز بين الثورة والانقلاب

ثمة اهمية كبيرة لا يجاد الفروق بين الثورة والانقلاب تكمن في فكرة الشرعية التي تحدد صلة الشعوب بدساتيرها. ويحاول الحكام او القابضون على السلطة خلط الاوراق من خلال وصف ما يقومون به من حركات بانه ثورة لخلع صفة الشرعية عليه في حين لا يتعدى في حقيقته الانقلاب.

والسؤال الذي يُثار هنا بم تختلف الثورة عن الانقلاب، وبعبارة ادق ما المعيار الفاصل بينهما وما حدث في العراق ثورات ام انقلابات عسكرية؟

المطلب الاول:مفهوم الثورة والانقلاب

يضع الفقه الدستوري للثورة مفهومان: الاول المفهوم العام الذي يراد به احداث تغييرات جذرية واساسية في النظام الاجتماعي والسياسي والاقتصادي. والثاني المفهوم القانوني الذي ينصرف الى احلال فكرة قانونية جديدة محل فكرة اخرى لتكون اساسا للنظام القانوني في الجماعات البشرية، وبذلك يحل نظام قانوني جديد محل نظام قانوني قديم لملائمته لحاجات المجتمع(٢).

ومن الامثلة التقليدية للثورات الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ والثورة البلشفية في روسيا عام ١٩١٧ والثورة الصينية عام ١٩٤٩.

ويخرج عن هذا المفهوم الثورات التي تقوم بها الحركات الوطنية والتحررية والتي تهدف الى مقاومة المحتل واخراجه كالثورة الامريكية (١٧٧٥ – ١٧٨٣) ضد الاحتلال الانكليزي، والثورة الجزائرية ضد الاحتلال الفرنسي التي انتهت بالاستقلال عام ١٩٦٢ والثورة الليبية ضد الاحتلال الايطالي التي انتهت باعدام زعيمها عمر المختار عام ١٩٣١.

اما الانقلاب فهو تغيير ينصب على شؤون الحكم والسلطة دون اتباع الاليات الدستورية، فلا يصاحبه تغيير جذري على الصعيد السياسي او الاقتصادي او الاجتماعي وبالتالي غياب الفكرة القانونية الجديدة(٣).

ويمكن التمييز بين نوعين من الانقلابات الاول الانقلاب السياسي الذي يتم فيه التغيير باجراءات سلمية دون اتباع العنف او القوة العسكرية بقصد الاستئثار بالسلطة ومثاله قيام رئيس الدولة بتعطيل الدستور كلاً وجزءاً لتأسيس نظام حكم دكتاتوري، او اعلان رئيس الجمهورية نفسه رئيساً مدى الحياة بالرغم من نص الدستور على ولايته لاربع سنوات، او اصدار قانون لم يحظ مشروعه بموافقة الاغلبية البرلمانية، او فصل احد اعضاء البرلمان دون ان يمنح الدستور للرئيس هذه الصلاحية(٤).

اما النوع الثاني الانقلاب العسكري وهو استعانة القائمون به بالقوة العسكرية لاحداث التغيير في شؤؤن السلطة والحكم ويحتل هذا النوع من الانقلابات موقعاً بارزاً في دول العالم الثالث ومنها العراق.

المطلب الثاني: معيار التميز بين الثورة والانقلاب العسكري

غالباً ما يلازم العنف قيام الثورة او الانقلاب العسكري ولهذا تظهر اهمية البحث عن معيار يفصل بينهما. فقد طرح الفقه الدستوري معيارين وهما:-

اولاً:- معيار الجهة القائمة بالحركة:- فأن قام الشعب بالحركة عُدت ثورة وان تولتها ثلة تابعة لاجهزة الدولة كأن يكون رئيس الدولة او رئيس الوزراء او وزير الدفاع او قائد الجيش فانها انقلاباً[٥]. ويعيب الفقه على المعيار بانه ليس حاسماً في التميز فقد يقوم الشعب بالحركة او يؤيد القائمين بها ومع ذلك لا تُعد ثورة لانها لا تهدف الا لتغيير شخص الحاكم[٦].

ثانياً:- معيار الهدف:- فاذا كانت الحركة تهدف الى تغيير الاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في بلد ما عُدت ثورة. اما اذا اقتصر هدفها على تغيير الحكومة القائمة واحلال حكومة جديدة محلها كيما تستاثر بالسلطة دون تغيير في الاوضاع المتقدمة عَدت انقلابا. ويرجح الفقه هذا المعيار للتمييز بين الثورة والانقلاب[٧].

ونعتقد بان هذا المعيار لا يجد ضالتنا في التمييز فالهدف التي تبغيه الحركة القائمة يشوبه الغموض اذ تدعي كل الحركات العسكرية بانها تهدف الى تغيير الواقع السياسي او الاجتماعي او الاقتصادي ويحاول القائمين بها اضفاء الطابع الثوري عليها لمنحها الشرعية. كما يصعب الكشف عن الهدف في حال نجاح الحركة اذ تستغرق الحركة وقتاً طويلاً للكشف عن اهدافها وفقاً لهذا المعيار ولهذا نرى ان ثمة معيار ثالث للتميز بين الثورة والانقلاب وهو معيار الفكر.

ثالثاً:- معيار الفكر او الايدلوجية

تأتي الثورة نتيجة لاراء وافكار يتبناها المؤمنون بضرورة اقامة التغيير ويجعلوا الثورة وسيلة لتحقيقها وليست غاية قائمة بذاتها. فمثلاً أُقيمت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ على اراء مونتسكيو الذي طالب بفصل السلطات وفولتير الذي انتقد الحكم الطبقي وروسو الذي ركز على الحرية والمساواة. وأُقيمت الثورة البلشفية في روسيا التي قادها البلاشفة امثال فلاديميرلينين وليون تروتسكي بناء على افكار كارل ماركس التي مهدت لاقامة النظام الشيوعي. واقيمت الثورة الايرانية عام ١٩٧٩ على اراء مفكريها امثال مرتضى مطهري ومحمد حسين بهشتي التي اسست لنظام ولاية الفقيه.

ولهذا تكون الثورة اولاً على الصعيد الفكري ثم تنتقل الى ارض الواقع. وعليه توصف الكثير من الحركات وفقاً لهذا المعيار بانها انقلابات على الرغم من ادعاء القائمون بها بانها ثورات لعدم وجود ايدلوجية عند القائمين بها فكل ثورة هي انقلاب ولكن ليس كل انقلاب ثورة.

المطلب الثالث: التكييف القانوني للحركات الواقعة

طرأت على تأريخ العراق السياسي خلال الحقبة الممتدة من عام ١٩٥٨ - ٢٠٠٣ اربعة حركات الاولى حركة ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ والثانية حركة ٨ شباط لعام

١٩٦٣ والثالثة حركة ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٣ والرابعة حركة ١٧ تموز لعام ١٩٦٨. وتذهب غالبية الفقهاء الى وصف اغلبها بالثورات مما يستدعي ان توضع هذه الحركات في الميزان بالاستناد الى المعايير السابقة في التمييز بين الثورة والانقلاب.

الفرع الاول: حركة ١٤ تموز لعام ١٩٥٨

يذهب اتجاه غالب في الفقه السياسي والدستوري الى تسمية ما حدث في ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ بانه ثورة وقد يفرز ماحدث فعلا وحقيقة وصفاً آخر لها.

فقد كانت حركة ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ حركة متوقعة ومطلوبة بطبيعة الاحداث الجارية انذاك فقد سبقتها اثني عشر محاولة[٨]. وعند الرجوع الى المصادر التاريخية نجد انها من فعل قادة الجيش العراقي والذين انخرطوا في تنظيم الضباط الاحرار بالتعاون مع بعض الاحزاب السياسية، اذ دخل الجيش العاصمة بغداد وحاصر قصر الرحاب حيث كان يقطن الملك فيصل الثاني والوصي عبد الاله ونوري السعيد رئيس الوزراء، وقد دارت مواجهات عسكرية انتهت الى قتل الملك والوصي والعائلة المالكة وبعدها رئيس الوزراء. ولهذا يمكن القول بان ماحدث كان انقلاباً عسكرياً بدليل:-

١. اشارت المصادر التاريخية الى ان الشعب قد استيقظ على صوت المذياع الذي اعلن فيه الحركة بقوله (ايها الاخوان ان الجيش هو منكم واليكم وقد قام بما تريدون وازال الطبقة الباغية التي استهرت بحقوق الشعب مما عليكم الا ان تؤازروه....))[٩]. مما يعني ان الشعب لم يكن له دور في الحركة او انه لم يعلم بها الا بعد نجاحها، فهو لم يفتح القصور المحصنة لا سقاط الطغاة كما جرى في الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ او الثورة الايرانية عام ١٩٧٩ . ولم يشهد مشاهد سحل الجثة والتمثيل بها والذي يحاول البعض بان يبرره بانه عنفاً ثورياً![١٠].

٢. اعتراف حسين جميل واضع دستور الحركة بانها انقلاباً في تصريحه لجريدة البلاد البغدادية بتاريخ ١٨/ تموز / ١٩٥٨ عند حديثه عن وجوب تشريع دستور جديد بقوله ((من المعلوم ان المتفق عليه اذا حدث انقلاب سياسي في اي بلد ونجح كما هو الامر بالنسبة لما تم في العراق في ١٤ تموز الماضي فأن هذا الدستور في هذه الحالة يسقط حالاً في تلقاء نفسه.....)) وعليه تعد هذه الحركة انقلاباً عسكرياً وفقاً لروادها ومنظريها.

هذا وقد يحتج البعض بان حركة ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ ثورة بمعنى الكلمة لما حققته من انجازات جذرية وعميقة او جدت اثرها وبجدارة في عمق المجتمع.

ولا ننكر هذه الانجازات المحدثة لنقلات كبيرة في المجتمع العراقي انذاك ومن اهمها القضاء على الاقطاع وتوزيع الاراضي على الفلاحين، واسترداد حقوق العراق النفطية والخروج من منطقة الاسترليني، واطلاق سراح السجناء السياسين وتضييق الفوارق بين الطبقات والخروج من الاتحاد الهاشمي والخروج من حلف بغداد وازالة القواعد البريطانية(١١).

الاننا نعتقد بان هذه التغييرات لم تتم بالاستناد الى ايدلوجية مسبقة وضعها فقهاء او مفكرين، وانما هي نتيجة لامرين:-

الاول:- متطلبات المرحلة التي وقعت بها الحركة.

الثاني:- الميول الشخصية لزعيم الحركة عبد الكريم قاسم فقد كان وطنياً عصامياً نزيهاً مما انعكس ايجاباً على الفقراء والفلاحين. وعليه لا يمكن التسليم وفقاً للمعايير القانونية سالفة الذكر بان حركة ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ ثورة وانما هي انقلاب عسكري قام به قادة الجيش، وبالتالي غياب الايدلوجية الواضحة للمفكرين والفقهاء كما عهدنا في الثورة الفرنسية او البلشفية او الايرانية. والذي كان لخلافاتهم دور في وقوع البلاد في منزلق الثأر الشخصي والتنازع غير المبرر والتنافس غير المشروع على كراسي السلطة والحكم.

حركة ٨ شباط لعام ١٩٦٣

يكمن السبب الرئيسي في قيام حركة ٨ شباط في الخلاف الشخصي بين قطبي الانقلاب الاول وهم الزعيم عبد الكريم قاسم والعقيد عبد السلام عارف، اذ تعاون الاخير مع حزب البعث ونفذ الحركة في الثامن من شباط بمحاصرته وزارة الدفاع وبعد مواجهات أُرغم الزعيم على الاستسلام وأُعدم في مقر الاذاعة(١٢).

وبعد نجاح الحركة قُسمت السلطة بين عبد السلام عارف الذي تولى رئاسة الجمهورية والعقيد احمد حسن البكر احد الاعضاء البارزين في حزب البعث بتوليه رئاسة الوزراء. ولذا لا محل للنقاش بأن ما حدث في ٨ شباط عام ١٩٦٣ بانه ثورة وانما انقلاب عسكري وفقاً للمعايير المتقدمة.

الفرع الثالث: حركة ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٣

بعد تسعة اشهر من الانقلاب الثاني دب الخلاف بين المتحالفين مما ادى الى قيام عبد السلام عارف بحركة عسكرية ضد المجلس الوطني لقيادة الثورة المؤلف في اغلبيته من اعضاء حزب البعث، اذ قام بحله و تشكيل مجلس جديد وباعتراف الفقه بان ما حدث هو انقلاباً عسكرياً وهذا ما نؤيده.

الفرع الرابع: حركة ١٧ تموز لعام ١٩٦٨

قاد حزب البعث الذي اقصاه عارف في انقلاب ١٨ تشرين الثاني، حركة جديدة استهدفت تسلم السلطة من رئيس الجمهورية عبد الرحمن عارف اذ تسلم السلطة بعد مقتل اخيه في نيسان عام ١٩٦٥.

وقد تم ارغام الرئيس على تسليم السلطة بهدوء ومغادرة البلاد. وبالرغم من التدخل العسكري فلم تحدث مواجهات الا ان هذا لا يغير من وصف الحركة بانها انقلاب الذي كان ايذانا بظهور ثقافة الحزب الواحد والتفرد بشؤون السلطة والحكم.

وبعد تحديد التكييف القانوني للحركات الاربعة ونعتها بالانقلابات العسكرية. سننتقل الى دساتير هذه الانقلابات.

المبحث الثاني: دساتير الانقلابات العسكرية في العراق

يعمد القائمون بالانقلاب الى تكريس نجاح حركاته بوضعها في اطار قانوني من خلال اصدار دستور يحدد نظرتهم الى ممارسة السلطة وكيفية تشكيلها. هذا وقد صدرت اثناء الحقبة الممتدة في عام ١٩٥٨ الى عام ٢٠٠٣ ستة دساتير وقد نطلق عليها مصطلح دستور تجاوزاً لا سباب نوردها لا حقاً. وهي:-

- دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨.
- دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣.
- دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤.
- دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤.
- دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨.
- دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠.

وسنتولى عرضها بشيء من التفصيل من خلال تصنيفها حسب واضعوها وعلى النحو التالي:-

١. دستور جمهورية عبد الكريم قاسم الصادر في ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨.
٢. دساتير جمهورية عبد السلام عارف: دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣، دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤ ،دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤.
٣. دساتير جمهورية حزب البعث : دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨، دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠.

المطلب الاول: دستور جمهورية عبد الكريم قاسم الصادر في ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨

الفرع الاول: طريقة وضعه

بعد نجاح انقلاب ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ اخذ التفكير يتجه نحو الغاء القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ واصدار دستور آخر يحمل ملامح النظام الجديد. ولذا ارتأى القائمون بالحركة ومنهم محمد صديق شنشل وزير الارشاد ومحمد حديد وزير المالية الى تكليف المحامي حسين جميل وهو احد الاعضاء البارزين في الحزب الوطني الديمقراطي بوضع دستور. وقد وضعه بعد يومين من تكليفه وتم عرضه على مجلس الوزراء وبعد مناقشته أضيفت اليه مادتين الاولى تقضي بأن ((الاسلام دين الدولة)) والثانية تنص على ان ((القوات المسلحة في الجمهورية العراقية ملك للشعب العراقي ومهمتها حماية سيادة البلاد وسلامة اراضيها)). ثم اقره وصادق عليه ليعلنه رئيس الوزراء الزعيم الركن عبد الكريم قاسم بشكل رسمي في يوم ٢٧ تموز عام ١٩٥٨[١٣].

هذا وقد تضمن الدستور ٣٠ مادة موزعة على اربعة ابواب:-

٤. الباب الاول: المواد من ١ - ٦ تضمن احكام الجمهورية العراقية.
٥. الباب الثاني: المواد من ٧ - ١٩ نص على مصدر السلطات والحقوق و الواجبات العامة.
٦. الباب الثالث: المواد من (٢٠ - ٢٦) تطرق الى نظام الحكم.

٧. الباب الرابع: المواد من (٢٧ - ٣٠) احكام انتقالية.

وقد اصدره واضعوه مؤقتاً الا انهم لم يحددوا فترة التاقيت. ويثار التساؤل بهذا الصدد عن الطريقة التي صدر بمقتضاها. ونعتقد بانه وضع بطريق فعلي ناتج عن مسك زمام الحكم بالقوة من القائمين بالانقلاب لذا فهو دستور انقلابي.

الفرع الثاني: المبادي الجديدة لدستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨

لقد جاء الدستور بثلاثة مباديء جديدة لم يتضمنها القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ الذي سبقه وهي:-

١. النظام الجمهوري:- اذ نصت المادة الاولى منه على ان ((الدولة العراقية جمهورية مستقلة ذات سيادة كاملة)) وبذلك انهيت حقبة النظام الملكي في العراق.
٢. الاعتراف بالقومية الكردية:- فلم يرد في القانون الاساس لعام ١٩٢٥ اي نص يشير الى القومية الكردية بوصفها القومية الرئيسية الثانية الى جانب القومية العربية. لذا نصت المادة (٣) في دستور ٢٧ تموز على انه ((يقوم الكيان العراقي على اساس من التعاون بين المواطن كافة باحترام حقوقهم وصيانة حرياتهم ويعتبر العرب والاكراد شركاء في هذا الوطن ويقر هذا الدستور حقوقهم القومية ضمن الوحدة العراقية))
٣. الاعتراف بالحقوق السياسية للمرأة:- فقد نصت المادة (٩) في دستور ٢٧ تموز على انه ((المواطنون سواسية امام القانون في الحقوق والواجبات العامة ولا يجوز التمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس او الاصل او اللغة او الدين او العقيدة)). وبذلك مُنحت المرأة حق الترشيح والانتخاب وتولي المناصب السياسية. وكان هذا واقعاً عندما تولت اول امرأة عراقية منصباً وزارياً في تاريخ العراق الحديث[١٤].

هذا وبالرغم من تلكم المبادىء المستحدثة فقد اغفل واضعوا الدستور اهم ضمانتين للحفاظ على الحقوق والحريات وهما الحياة النيابية فلا يوجد برلمان منتخب من الشعب ينوب عنه في عملية التشريع. والرقابة على دستورية القوانين فلم يرد اي نص يقضي بتشكيل محكمة دستورية او عليا تتولى الرقابة على دستورية القوانين.

الفرع الثالث: الحقوق والحريات

ورد ذكر الحقوق والحريات في دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨ في الباب الثاني تحت عنوان مصدر السلطات والحقوق والواجبات العامة.

فقد كفل الدستور المساواة امام القانون وحرية الاعتقاد والتعبير والحريات الشخصية وحرمة المنازل وحرية الاديان وممارسة الشعائر الدينية على ان لا تتنافى مع الاداب العامة او تخرج عن النظام العام وتنظم ممارسة هذه الحريات بقانون.

هذا وقد تضمن الدستور ثلاثة حقوق اساسية حاول من خلال النص عليها معالجة بعض المشاكل القائمة انذاك وهذه الحقوق هي:-

(١) منح الجنسية العراقية:- فقد جاء في المادة (٨) بان ((الجنسية العراقية يحددها القانون)) وبهذا النص حاول المشرع معالجة المشاكل الناجمة عن اسقاط الجنسية عن بعض العراقيين في النظام الملكي، ولهذا أُلغيت بعض المراسيم والقوانين منها مرسوم اسقاط الجنسية العراقية رقم ٦٢ لسنة ١٩٣٣ وتعديلاته ،ومرسوم ذيل قانون الجنسية العراقية رقم ١٧ لسنة ١٩٥٤ وقرارات نزع الجنسية العراقية عن السياسين العراقيين ونفيهم الى الخارج[١٥].

(٢) الملكية الخاصة:- لقد منح الدستور الملكية الخاصة مفهوماً مغايراً عن مفهومها في ظل القانون الاساسي لعام ١٩٢٥، اذ تحولت من مفهومها الفردي الى محتواها الاجتماعي او الاشتراكي بادائها للوظيفة الاجتماعية، لذا من الجائز نزعها للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل ووفقاً للضوابط التي يحددها القانون (المادة ٣).

(٣) حقوق الملكية الزراعية:- تعد حقوق الملكية الزراعية العلامة الابرز لحركة ١٤ تموز لعام ١٩٥٨، فقد نص دستور ٢٧ تموز على انه ((أ: الملكية الزراعية تحدد وتنظم بقانون. ب: تبقى حقوق الملكية الزراعية مصونة بموجب القوانين الشرعية الى حين استصدار التشريعات واتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذها)).

ويتبدى من هذا النص ان الدستور قد هيأ الاجواء المناسبة لاصدار قانون الاصلاح الزراعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨ والذي حدد الملكية الزراعية للملاك وتوزيع الاراضي الاخرى على الفلاحين، ويُعد هذا القانون من اكثر القوانين تأثيراً في الواقع الاجتماعي اذ اسقط نظام الاقطاع الزراعي وافرغه من سطوته نفوذه.

الفرع الرابع: السلطات في ظل دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨

من المستبعد البحث عن طبيعة نظام الحكم في ظل دستور ٢٧ تموز بالاستناد الى انظمة الحكم الديمقراطية المتعارف عليها، النظام البرلماني ، النظام الرئاسي، النظام المجلسي. لانتفاء السمة الديمقراطية عن مؤسسات الدولة في ظله اذ انحسرت ممارسة السلطة بيد ثلة من العسكريين المنفذين للانقلاب والذين شكلوا كل من مجلس السيادة ومجلس الوزراء.

اولاً:- مجلس السيادة:-

يتولى مجلس السيادة رئاسة الجمهورية ويتألف من رئيس وعضوين (المادة ٢٠). وقد اكتفى الدستور بهذا النص فلم يحدد صلاحياته ومهامه وعلاقته ببقية السلطات باستثناء ما ورد في المادة (٢١) من مصادقته على القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء بصفة تشريعية، علماً ان المجلس قد عُين من القائد العام للقوات المسلحة في البيان رقم (٢) في ١٤ تموز لعام ١٩٥٨، ثم عين مجلس السيادة القائد العام للقوات المسلحة رئيساً للوزراء. هذا ويتألف المجلس من ثلاثة اعضاء اذ يرأسه الفريق الركن نجيب الربيعي ويتولى عضويته كل من السيد محمد مهدي كبة والسيد خالد النقشبندي. وبقي المجلس مشكلاً لعام ١٩٥٩ حيث اعفى رئيس الوزراء

الزعيم عبد الكريم قاسم رئيس المجلس من منصبه وحل المجلس[١٦]. ولهذا كان المجلس صورياً مجرداً عن ممارسة السلطة الفعلية.

ثانياً:- مجلس الوزراء:-

يمارس مجلس الوزراء بمقتضى دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨ سلطتين:-

١- السلطة التشريعية بمصادقة مجلس السيادة.

٢- السلطة التنفيذية (المادة ٢٢).

وبهذا جمع مجلس الوزراء بيده السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا وجود لبرلمان منتخب يمارس عملية التشريع، مما يعكس واقع تركز السلطة واحكام القبضة عليها من القائمين بالانقلاب. هذا ولم يحدد الدستور كيفية اختيار اعضاء مجلس الوزراء.

الفرع الخامس: تعديل الدستور

لم يتضمن دستور ٢٧ تموز نصاً ينظم طريقة تعديله، ويبرر هذا واضعوه بانه دستور مؤقت ولا مبرر من ايراد الية تعديله لانها ذات جدوى في الدساتير الدائمة فقط.

هذا ويوجد الفقه الدستوري مخرجاً للدساتير التي تخلو من النص على طريقة تعديلها بان تعدل وفقاً لطريقة الاشكال المتماثلة والتي تقضي بتعديل الدستور بذات الاجراءات التي وضع بها، وعليه يُعدل دستور ٢٧ تموز من خلال مجلس الوزراء وبمصادقة مجلس السيادة.

الفرع السادس: واقع السلطة في ظل دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨

كان الواقع السياسي في ظل دستور ٢٧ تموز يلوح بمسألتين:-

الاولى:- حدوث انقسامات كبيرة بين قادة الانقلاب بعد نجاحه وبعد الايام الاولى، ومرد ذلك غياب الستراتيجية المتكاملة لقيادة الدولة وبناء مؤسساتها.

الثانية:- تركز ممارسة السلطة بيد الزعيم عبد الكريم قاسم اذ كان يشغل ثلاثة مناصب في آن واحد - رئيس الوزراء، القائد العام للقوات المسلحة، وزير الدفاع ، مما اسس لفكرة شخصنة مؤسسات الدولة وبالتالي تأثرها بالميول الشخصية، مما قاد الى وقوع البلاد في منزلق الانقلابات العسكرية المتكررة، اذ ادى انقلاب ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ الى حدوث انقلاب آخر في ٨ شباط عام ١٩٦٣.

المطلب الثاني: دساتير جمهورية عبد السلام عارف

وهي ثلاثة دساتير أولها دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ والثاني دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤ والثالث دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤.

الفرع الاول: دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ المؤقت

اولاً:- طريقة وضعه:

نُفذ انقلاب الثامن من شباط لعام ١٩٦٣ ضد الزعيم عبد الكريم قاسم من شريكه في الانقلاب الاول العقيد عبد السلام محمد عارف وبالتعاون مع اعضاء حزب البعث.

وبعد مرور شهرين على نجاح الانقلاب تم وضع مشروع الدستور من لجنة مؤلفة من اعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة - وهي هيئة شكلها الانقلابيون منهم - وعُرض على المجلس وصادق عليه ليصبح بمثابة دستور السلطة الجديدة.

وبما ان دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ قد جاء نتيجة لانقلاب لذا فهو دستور انقلابي وضعه القائمون بالحركة ليطبقوا نظرتهم الجديدة على السلطة والحكم.

وقد ضم هذا الدستور عشرون مادة اختصت اولها بتعريف المجلس الوطني لقيادة الثورة بانه ((الجهاز الثوري الذي قاد جماهير الشعب والقوات المسلحة الوطنية في الرابع عشر من رمضان ١٣٨٢ - ٨ - شباط - ١٩٦٣ واسقط نظام حكم عبد الكريم قاسم واقام باسم الشعب ولمصلحته السلطة الثورية القائمة في العراق وهو يتكون من اعضاء لا يزيد عددهم على عشرين عضو)).

ومن الواضح ان الانقلابيين حاولوا اضفاء الشرعية باستعانتهم بمصطلح (الجهاز الثوري) الا ان هذا لا يغير من حقيقة ما جرى بوصفه انقلاباً عسكرياً. اما المواد الاخرى فقد توزعت على عناوين: سلطات المجلس المواد من ٢ -٣، حصانة عضو المجلس المادة ٤، جلسات المجلس والتصويت فيه من المواد ٥ - ٩، مكتب امانة سر القطر من المواد ١٠ - ١١، الراتب والمخصصات المواد من ١٣ - ١٤، رئاسة الجمهورية والمجلس الوطني لقيادة الثورة من ٥ - ١٧، مواد متفرقة من ١٨ - ٢٠.

ويتبدى من هذا العرض ان واضعوه قد حرصوا على تنظيم السلطة وممارستها دون التطرق الى الضمانات الدستورية من حقوق وحريات ورقابة على دستورية القوانين. او المؤسسات الديمقراطية كالبرلمان.

والابعد من ذلك انهم قد حشروا بعض النصوص التي تنظم موضوعات لا ترقى الى النص عليها في صلب الوثيقة الدستورية ومنها:-

- المادة (١٣) التي تطرقت الى راتب ومخصصات اعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة. اذ من الممكن ان تنظم بتشريع عادي او نظام او لائحة.

وبالرغم من تسمية هذا الدستور بقانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٣ الا ان واضعوه قد خلعوا عليه وصف الدستور في المادة (١٨) التي تنص على انه ((يعتبر هذا القانون قانوناً دستورياً)).

هذا ولم يحدد الدستور طريقة تعديله لذا يصدق عليه ما قلناه بصدد دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨ الذي سبقه.

ثانياً:- السلطات في ظل دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣.

لقد جاء دستور ٤ نيسان بثلاثة جهات لتمارس السلطة وهي المجلس الوطني لقيادة الثورة ورئاسة الجمهورية ومكتب امانة سر القطر.

١. المجلس الوطني لقيادة الثورة:

يتشكل المجلس الوطني لقيادة الثورة من قادة انقلاب الثامن من شباط لعام ١٩٦٣، وحدد دستور ٤ نيسان عدد اعضائه بالا يزيد على العشرين عضواً. ويحق له ضم عضو او اكثر الى تشكيلته باكثرية الثلثين لاعضائه دون تجاوز العدد

المذكور، كما له ان يقيل عضو او اكثر باغلبية الثلثين (المادة الاولى). هذا وقد منح الدستور المجلس سلطات واسعة اهمها:-

١- سلطة التشريع فله وضع القوانين والانظمة وتعديلها والغائها.
٢- اقرار المعاهدات والاتفاقيات والمصادقة عليها.
٣- اعلان الحرب وقبول الصلح.
٤- القيادة العامة للقوات المسلحة والشرطة والحرس القومي.
٥- الاشراف على رئاسة اركان الجيش وشؤون الدفاع واجهزة الاستخبارات العسكرية والامن العام.
٦- تأليف الوزارة وقبول استقالتها واقالتها كلاً او جزءاً.
٧- المصادقة على قرارات مجلس الوزراء.
٨- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين بالدرجة التي يعينها المجلس بقرار يصدره، وله نقلهم وفصلهم واحالتهم على التقاعد.
٩- تصديق احكام الاعدام وتبديلها وتخفيف العقوبة واصدار العفو بنوعيه العام والخاص.
الاشراف العام على جمهورية العراق.

ويتبدى من هذا العرض ان المجلس قد حرص على وضع السلطات الثلاثة بيده التشريعية والتنفيذية والقضائية دون ان يبين شروط الانضمام الى المجلس او حالات الاقالة وبالتالي تبقى هذه المسائل رهينة ارادة ورغبات اعضاء المجلس ذوي السلطات المطلقة!.

٢- مكتب امانة سر القطر:-

يُعد مكتب امانة سر القطر جهازاً حزبياً مرتبطاً بالمجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يسمي رئيسه ويعينه بقرار صادر منه، ويتولى المكتب القيام بالاعمال المكتبية والمراسلات وحفظ السجلات وقيود واضبارات وأوراق المجلس وتنفيذ ما يودع اليه من قبل المجلس من اعمال (المادة ١١). وتصدر الكتب والوثائق عن المجلس الوطني لقيادة الثورة بتوقيع السكرتير العام او وكيله الرسمي (المادة ١٢).

وهنا يظهر ان الدستور قد اوكل لهذا الجهاز المهام الادارية المتعلقة بالمجلس الوطني لقيادة الثورة، وقد ذهب الى ابعد من ذلك عندما اوكل اليه تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس، وفي الوقت الذي حدد فيه دستور ٤ نيسان مهام مكتب امانة سر القطر، لم يعير اهمية لتحديد سلطات الوزارة او طريقة تشكيلها، ولهذا نقول ان الدستور قد ضرب صفحاً عن الواجب وسعى الى المكروه فليس من المستساغ ان ينص الدستور على الاجهزة الحزبية او الادارية، فوظيفته اعمق من ذلك واكثر اجمالاً بنصه على كفالة حقوق الافراد وحرياتهم الاساسية.

ثالثاً:-رئاسة الجمهورية:

لم يحدد دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ طريقة اختيار رئيس الجمهورية، وانما اكتفى بوصفه بأنه الرئيس الاعلى للدولة والقائد الاعلى للقوات المسلحة الوطنية، ثم حدد مهامه على النحو التالي (المادة ١٥):-

- ابرام المعاهدات والاتفاقيات التي يصادق عليها المجلس الوطني لقيادة الثورة.
- اعتماد رؤوساء البعثات السياسية لدى الدول الاجنبية وهيئة الامم المتحدة وقبول اعتماد رؤساء البعثات السياسية الأجنبية لدى الجمهورية العراقية.
- التوقيع على القوانين التي يصادق عليها المجلس الوطني لقيادة الثورة.
- اصدار مرسوم تأليف الوزارة وقبول استقالتها واقالتها وتعيين وزير او اكثر وقبول استقالته واقالته حسب قرار المجلس.
- اصدار المراسيم الجمهورية.
- الاعتراض على القوانين او الانظمة او المراسيم او القرارات الصادرة من المجلس الوطني لقيادة الثورة، فاذا لم يصادق على ما تقدم له ابداء رايه خلال اسبوع واحد، وبعدها يعقد المجلس الوطني لقيادة الثورة جلسة يجري فيها بحث الامر والتصويت ثانية، فاذا تمت الموافقة باكثرية الثلثين عُدَّ القرار قطعياً (المادة ١٦).

هذا ويرى الفقه بان ما منحه الدستور لرئيس الجمهورية من سلطات لا يعدو ان يكون شكلياً، اذ تكون الكلمة الفصل في ممارسة السلطات للمجلس الوطني لقيادة الثورة[١٧].

ثالثاً:- الواقع السياسي والدستوري في ظل دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣.

لقد تقاسم الانقلابيون السلطات فيما بينهم بعد منح اغلبها الى المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي ضم غالبية اعضائه من حزب البعث وآخرين من قادة الجيش وابرزهم عبد السلام عارف الذي اختاره المجلس رئيساً للجمهورية. وقد شكلت الوزارة برئاسة العقيد احمد حسن البكر احد الضباط البعثيين المنفذين للانقلاب، وقد ضمت (٢١) وزيراً وكان (١٢) منهم وزراء بعثين والآخرين من تيارات قومية واكراد[١٨].

هذا وبعد ان تقاسم القائمون بالانقلاب السلطة انقسموا فيما بينهم اذ ادى استشعار رئيس الجمهورية بدوره الصوري الى سعيه الى تغيير الحال، ولهذا لم يستمر بتطبيق دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ سوى تسعة اشهر اذ سقط بالانقلاب الذي نفذه الرئيس في ١٨ / تشرين الثاني / لعام ١٩٦٣ بعد ان اطاح بالمجلس الوطني لقيادة الثورة الذي ضم القادة البعثين.

الفرع الثاني: دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤ المؤقت

اولاً:- طريقة وضعه:

بعد نجاح انقلاب رئيس الجمهورية عبد السلام عارف، حرص الاخير على تصفية خصومه الذين شاركوا معه في انقلاب الثاني من شباط لعام ١٩٦٣. ولهذا اصدر قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ ليكون بمثابة الدستور

الجديد الذي حل محل دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ موقعاً منه ومن اعضاء مجلس الوزراء.

وقد ضم الدستور الجديد سبعة عشر مادة لم توزع الى ابواب وتناولت احكام جديدة اقتصرت على المجلس الوطني لقيادة الثورة الجديد وعلى التحيف من الاعضاء السابقين. ولا منازع بان هذا الدستور قد وضع بطريق الانقلاب.

ثانياً:- المجلس الجديد:

١) تشكيلة المجلس: يتشكل المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب دستور ٢٢ نيسان من الاعضاء التاليين (المادة ١):

١- يترأسه رئيس الجمهورية وهو القائد العام للقوات المسلحة.

٢- يدخل في عضويته اعضاء بحكم مناصبهم وهم:-

أ: رئيس الوزراء.

ب: رئيس اركان الجيش.

ج: معاونوا رئيس اركان الجيش.

د: قائد القوة الجوية.

ز: ضباط الجيش المستوزرون المساهمون فعلياً في الانقلاب.

٣- وهنالك اعضاء يختارهم المجلس الوطني لقيادة الثورة بالانتخاب وبأكثرية الثلثين على ان لا يتجاوز مجموع اعضائه عشرين عضواً.

٢) شروط عضوية المجلس وحالات فقدانها:-

حددت المادة الاولى الفقرة الثانية من دستور ٢٢ نيسان الشروط اللازم توافرها في عضو المجلس الوطني لقيادة الثورة بان يكون:-

أ: عراقياً من ابوين عراقيين ينتميان الى اسرة تسكن العراق منذ سنة ١٩٠٠ ميلادية على الاقل، وكانت تتمتع بالجنسية العثمانية وان لا يقل عمره عن ثلاثين عاماً وان يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وان لا يكون متزوجاً من اجنبية، ولا تعتبر اجنبية من ولدت لا بوين وجدين عربيين لهذا الغرض.

ب: لا تقل رتبته عن مقدم.

ج: المساهمة الفعلية في انقلاب ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٣.

د: عدم الانتماء الى حزب او فئة سياسية.

ويبدو مما تقدم ان المجلس الوطني لقيادة الثورة قد اضحى مجلس عسكرياً طارداً للاحزاب او الفئات السياسية.

اما عن حالات فقدان العضوية فانها تُخلع عن من ادين بجريمة ما من محكمة مختصة، او من فقد شرط من شروط العضوية سالفة الذكر، او عند استقالة العضو او اقالته بموافقة ثلثي الاعضاء (المادة ١١).

٣) سلطات المجلس:-

يمارس المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب دستور ٢٢ نيسان السلطات التالية (المادة ٣):

١- السلطة التشريعية بما في ذلك ميزانية الدولة.
٢- اقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية.
٣- اعلان التعبئة العامة والحرب وقبول الهدنة والصلح.
٤- اتخاذ الاحتياطات اللازمة للمحافظة على الامن الداخلي.
٥- الاشراف العام على شؤون الجمهورية بما يكفل تحقيق اهداف الانقلاب.

ثالثاً:- التحيف من المجلس السابق:

نصت المادة (٩) من دستور ٢٢ نيسان على انه ((لا يستحق عضو المجلس الوطني لقيادة الثورة راتب او مخصصات لقاء عضويته او عمله في المجلس ويعتبر حكم هذه المادة نافذاً من ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ شمسية)). ونصت المادة (١٠) على انه ((لا يستحق عضو المجلس الوطني لقيادة الثورة عن عضويته في المجلس راتباً تقاعدياً لاي سبب من الاسباب ويعتبر حكم هذه المادة نافذاً من ١٤ / رمضان / ١٣٨٢ الموافق ليوم ٨ شباط ١٩٦٣ شمسية)).

ويتضح من نص المادتين المذكورتين ان واضعوا دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤ قد حرصوا على حرمان اعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة السابقين المشكل بموجب دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ من الرواتب التقاعدية الذي يمكن ان يتقاضوها بعد حل المجلس. كما انهم قد منعوا على اعضاء المجلس الجديد ان يتقاضوا رواتباً او مخصصات خدماتهم في المجلس.

هذا ونعتقد ان ليس من المنطق ان يتخذ الدستور اداة للتحيف الانتقام في الخصوم السياسين. اذ كان من الاجدر به ان يتطرق الى مسائل تدخل في صلب وظيفته من النص على الحقوق والحريات والضمانات الدستورية وملامح النظام السياسي والاقتصادي الجديد بعد الانقلاب.

الفرع الثالث: دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ المؤقت

اولاً:- اسباب وضعه:

قد يبدو غريباً صدور دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ بعد وضع دستور ٢٢ نيسان بعد سبعة ايام وان ثمة اسباب تقف وراء صدوره يمكن اجمالها بالتالي:-

١- لم يتضمن دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤ سوى النصوص المتعلقة بالمجلس الوطني لقيادة الثورة وحرمان اعضائه من المزايا المالية كما ذكرنا. ولهذا ينبغي اكماله بدستور آخر يتضمن المواضيع التي تنص عليها الدساتير المقارنة من حقوق وحريات وسلطات وكان هذا باصدار دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤.
٢- ادت الميول الشخصية لرئيس الجمهورية عبد السلام عارف بالانضمام الى الجمهورية العربية المتحدة الى التفكير بوضع دستور يمهد لهذا الغرض. لذلك أقتبست اغلب مواد دستور ٢٩ نيسان من دستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر في ٢٥ اذار لعام ١٩٦٤.

٣- ان وضع دستور مفصل يؤدي الى خلق انطباع لدى الشعب بأن الوضع السياسي في حالة استقرار ولهذا ضم دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ مئة وست مواد لذا يُعد اطول دستور مكتوب منذ انقلاب ١٤ تموز لعام ١٩٥٨.

٤- احكام قبضة رئيس الجمهورية على مقاليد السلطة والحكم من خلال منحه دستورياً صلاحيات واسعة. ولهذا شكل الرئيس لجنة لوضع مشروعه برئاسته وبعضوية عدد من الوزراء وموظفي رئاسة الجمهورية، وبعد اكماله، عُرض عليه وعلى مجلس الوزراء وادخلت عليه الكثير من التعديلات التي تصب في تعزيز سلطاته في مواجهة السلطات الاخرى وبالاخص المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي لم يكن له دور في اصداره بالرغم من ممارسته للسلطة التشريعية بمقتضى دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤[١٩].

هذا وقد تضمن دستور ٢٩ نيسان ١٠٦ مواد موزعة على ستة ابواب:-

٨. الباب الاول: ضم المواد (١ - ٣) تحت عنوان الدولة.
٩. الباب الثاني: ضم المواد (٤ - ١٧) تحت عنوان المقومات الاساسية للمجتمع.
١٠. الباب الثالث: ضم المواد (١٨ - ٣٩) تحت عنوان الحقوق والواجبات العامة.
١١. الباب الرابع: ضم المواد (٤٠ - ٩٣) تحت عنوان نظام الحكم.
١٢. الباب الخامس: ضم المواد (٩٤ - ٩٧) تحت عنوان احكام عامة.
١٣. الباب السادس: ضم المواد (٩٨ - ١٠٦) تحت عنوان احكام انتقالية.

وقد اقترنت نصوصه بصفة التاقيت لحين وضع دستور دائم للبلاد الاانه لم يحدد المدة اللازمة، كما انه لم ينص على طريقة تعديله وبذلك استوى مع الدساتير الانقلابية التي سبقته.

ثانياً:- الحقوق والحريات:

انتقى دستور ٢٩ نيسان اغلب مواده المتعلقة بالحقوق والحريات من دستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر في ٢٥ اذار لعام ١٩٦٤، ولم تورد الدساتير بعد انقلاب الثامن من شباط لعام ١٩٦٣ اي نص يكفل الحقوق والحريات سوى هذا الدستور. اذ فصلها تفصيلا فقد نص على مبدأ المساواة (المادة ١٩)، وشرعية الجرائم والعقوبات وعدم رجعية القوانين (المادة ٢٠) والحق في الامن الشخصي (المادة ٢٣) ، وحق الدفاع (المادة ٢٤)، وحق الاقامة (المادة ٢٩) وحرمة المساكن (المادة ٢٧) وحرية الاديان (المادة ٢٨) وحرية الراي والبحث العلمي (المادة ٢٩)، وحرية الصحافة والطباعة والنشر (المادة ٣٠) وحق تأليف الجمعيات والنقابات (المادة ٣١)، وحق الاجتماع (المادة ٣٢)، والضمان الاجتماعي (المادة ٣٥)، والرعاية الصحية (المادة ٣٦)، وحق الانتخاب (المادة ٣٩).

وبالرغم من تفصيل الدستور في ذكر الحقوق والحريات فلم تجد حيزاً كبيراً في التطبيق اذ بقيت رهينة التسلط العسكري والتنافس السياسي غير المشروع مما اودى باغلبها رماداً تذروه الرياح!.

ثالثاً:- السلطات:

لقد نظم دستور ٢٩ نيسان حماية السلطة في ثلاث جهات : رئيس الجمهورية، الحكومة، ومجلس الامة.

١)رئيس الجمهورية

ورد ذكر منصب رئيس الجمهورية في دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ في موردين الاول بوصفه رئيساً للدولة في المادة ٤٠ الذي انتظم نصها على الاتي ((رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين في هذا الدستور)). والمورد الثاني بوصفه راس السلطة التنفيذية في المادة ٦٤ التي جاءت فيها ((يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور)). وقد اشترط الدستور فيمن يتولى منصب رئاسة الجمهورية ان يكون عراقياً مسلماً من ابوين عراقيين متمتعين بالحقوق المدنية وممن قدموا للوطن والامة خدمات مشهودة ولا يقل عمره عن (٤٠) عاماً (المادة ٤١).

هذا ولم يحدد الدستور طريقة اختيار رئيس الجمهورية ابتداءاً وانما تطرق الى حالة خلو منصبه، اذ تعقد جلسة مشتركة من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني برئاسة رئيس الوزراء لانتخاب رئيس الجمهورية باغلبية ثلثي المجموع الكلي للاعضاء خلال مدة لا تتجاوز اسبوع واحد من تاريخ خلو المنصب بشرط ان ترد في المرشح الشروط سالفة الذكر[٢٠].

كما انه لم يتطرق الى منصب نائب رئيس الجمهورية وانما اورد نص المادة(٥٣) التي تعالج حالة غياب الرئيس عن العراق او تعذر القيام بواجباته، اذ يشكل مجلس جمهوري للنيابة عنه قوامه ثلاثة اعضاء يختارهم من بين اعضاء مجلس الوزراء او مجلس الدفاع الوطني او منهما معاً.

هذا ويمارس رئيس الجمهورية السلطات باقسامها الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

- السلطات التشريعية:

١- المصادقة على القوانين والانظمة وقرارات مجلس الوزراء (المادة ٤٤).
٢- اقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة عليها (المادة ٤٥).
٣- اصدار القرارات التي لها قوة القانون في حالة حدوث خطر عام او احتمال حدوثه.

- السلطات التنفيذية:

١- تعيين رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء وقبول استقالاتهم واعفائهم من مناصبهم (المادة ٤٦ /أ).
٢- تعيين الضباط واحالتهم على التقاعد وفقاً للقانون (المادة ٤٦ /أ)
٣- تعيين الموظفين المدنيين والقضاة والحكام والممثلين السياسين وفقاً للقانون (المادة ٤٦ ر/ب).

٤- اعتماد ممثلي الدول الاجنبية والهيئات الدولية لدى الجمهورية العراقية (المادة ٤٦ /ج).
٥- تولي القيادة العامة للقوات المسلحة (المادة ٤٧).
٦- اعلان حالة الطوارئ بعد موافقة مجلس الوزراء (المادة ٤٨).
٧- اعلان حالة الحرب وقبول الهدنة والصلح بعد موافقة مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني (المادة ٤٩).
٨- تشكيل مجلس الدفاع الوطني وترأسه على ان ينظم عمله بقانون.
٩- وضع السياسة العامة للدولة في جميع نواحيها العسكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية بالاشتراك مع الحكومة والاشراف عليها (المادة ٥٩).

اما الصلاحيات القضائية فانه يصادق على احكام الاعدام ويخفف اية عقوبة او يرفعها بعفو خاص.

ومما تقدم يظهر جلياً حرص واضعوا الدستور على التفصيل في احكام منصب رئاسة الجمهورية ومرد ذلك حرص الرئيس عبد السلام عارف – المترأس للجنة وضع الدستور – على احكام القضبة على السلطة من خلال نصوص الدستور وبالتالي تطويع الدستور لغاية الابقاء على السلطة وليس لتنظيمها وتحقيق مؤامتها مع الحقوق والحريات.

٢) الحكومة

الحكومة بمقتضى دستور ٢٩ نيسان هي الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة (المادة ٦٤). ويشكلها رئيس الجمهورية من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ويترأس رئيس الوزراء مجلس الوزراء ويدير اعمال الحكومة (المادة ٦٦). ويشترط فيمن يعين رئيساً للوزراء او نائباً له او وزيراً ان يكون عراقياً من ابوين عراقيين بالغاً من العمر ما لايقل عن (٣٠) سنة وان يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

هذا وتتولى الحكومة مهمة تنفيذ السياسة العامة للدولة وفقاً للقوانين والانظمة والمراسيم الجمهورية وفقاً للاختصاصات الممنوحة لها والتي حددتها المادة (٦٩) على النحو التالي:-

١- توجيه وتنسيق ومراجعة اعمال الوزراء والمصالح والهيئات العامة ومراقبة اعمالها.
٢- اصدار القرارات الادارية وفقاً للقوانين والانظمة ومراجعة تنفيذها والغائها او تعديلها.
٣- اعداد مشروعات القوانين والانظمة.
٤- تعيين الموظفين وعزلهم وفصلهم واحالتهم على التقاعد طبقاً للقانون.
٥- اعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها.

٦- اعداد الخطة العامة للدولة بهدف تطوير الاقتصاد القومي واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها وفقاً للقانون.
٧- الاشراف على تنظيم وادارة نظم النقد والائتمان واعمال التأمينات للدولة.
٨- عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة.
٩- الاشراف على جميع المصالح شبه الرسمية والشركات الحكومية والمؤسسات ذات النفع العام.

٣) مجلس الامة

عند صدور دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ كانت السلطة التشريعية تُمارس من المجلس الوطني لقيادة الثورة المشكل بموجب دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤، وبعد حل المجلس في ٨ ايلول ١٩٦٥، اخذ مجلس الوزراء ممارسة سلطة التشريع مع ان دستور ٢٩ ايلول قد اوكلها الى مجلس الامة في المادة (٦١) التي نصت على انه (مجلس الامة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية).

ويتألف مجلس الامة من اعضاء منتخبين من الشعب بالاقتراع السري العام كما يحق لرئيس الجمهورية تعيين اعضاء في المجلس المذكور بمراسيم جمهورية يحدد عددهم قانون الانتخاب (المادة ٦٢ /أ،ب).

ولم تجد الاحكام المذكور حيزاً في التطبيق اذ لم يعمل بها وبعد التعديل السادس للدستور في ١٧ نيسان لعام ١٩٦٨ اضيفت الفقرة ج التي نصت على انه ((يجب ان يتم دعوة مجلس الامة للاجتماع في مدة اقصاها سنتان تبدأ من تاريخ ١٠ / ٥ / ١٩٦٨)). على ان يتولى مجلس تشريعي السلطة التشريعية لحين تشكيل مجلس الامة كما يتولى مهمة وضع مسودة دستور دائم للبلاد تعرض على مجلس الامة في اول دورة انعقاد له للبت فيه (المادة ٦٣).

هذا وقد ولدت النصوص المتقدمة ميتة اذ لم يُشكل المجلس التشريعي او مجلس الامة بسبب الوضع السياسي المتأزم ووقوع انقلاب ١٧ تموز لعام ١٩٦٨.

رابعاً:- تعديل الدستور

اتجه دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ وبخلاف دستور الجمهورية العربية المتحدة لعام ١٩٦٤ والذي استقى اغلب احكامه منه، اتجه الى عدم تحديد طريقة تعديله بالرغم من انه دستور مفصل.

ولذا يصار عند تعديله الى الطريقة التي وضع بها، اي يُعدل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. وقد نال التعديل من هذا الدستور ستة مرات الاولى في ١٤ كانون الاول ١٩٦٤ والثانية في ١٨ ايلول ١٩٦٥ والثالثة في ٨ كانون الاول ١٩٦٦ والرابعة في ٧ شباط ١٩٦٧ والخامسة في ٣ مايس ١٩٦٧ والسادسة في ١٧ نيسان ١٩٦٨[٢١].

خامساً:- الواقع السياسي و الدستوري

بالرغم من تفصيل دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ في ذكر الحقوق والحريات فقد بقيت حبيسة النصوص، لوقوع البلاد تحت وطئة الحكام العسكريين والذي

غالباً ما يصاحب حكمهم التنافس غير المشروع على السلطة وعدم الاكتراث للحقوق والحريات.

وقد شكلت خلال فترة نفاذ الدستور ستة وزارات كان عدم الاستقرار سمتها الاساسية. وشهدت هذه الفترة حدثاً جذرياً تمثل في مقتل الرئيس عبد السلام عارف في حادث تحطم الطائرة التي كانت تقله في ١٣ / نيسان /١٩٦٥ في ظروف غامضة . وبعدها تم اختيار شقيقه المشير عبد الرحمن عارف وبدعم من رئيس الجمهورية العربية المتحدة جمال عبد الناصر مع وجود من يرفض ذلك في الداخل. مما اسهم في عدم الاستقرار السياسي ولا ننكر ما طرأ على الواقع السياسي من تغيير بعد تسلم عبد الرحمن لمقاليد رئاسة الجمهورية اذ ساهمت طبيعته المسالمة في فسح المجال لمعارضيه للتعبير عن ارائهم الا ان ذلك لم يمنع البعض في التفكير بانقلاب آخر وكان ذلك واقعاً عندما قاد حزب البعث انقلابه في ١٧ تموز لعام ١٩٦٨ لتغادر البلاد حقبة هيمنة شخوص الرؤساء إلى تفرد الحزب الواحد بالسلطة والحكم.

المطلب الثالث: دساتير جمهورية حزب البعث

أقصي رئيس الجمهورية عبد الرحمن عارف عن الحكم بعد انقلاب ١٧ تموز ١٩٦٨ الذي قاده حزب البعث بالتعاون مع بعض الضباط في الجيش. ونُفي الى اسطنبول. ليتولى حزب البعث مقاليد السلطة وبلا منافس. وقد صدرت خلال حقبة حكم البعث من عام ١٩٦٨ الى ٢٠٠٣ دستوران الأول دستور ٢١ أيلول لعام ١٩٦٨ والثاني دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠.

الفرع الاول: دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ المؤقت

اولاً:- إصداره

بعد نجاح انقلاب ١٧ تموز اصدر الانقلابيون بيانهم الثاني المتضمن تشكيل مجلس قيادة الثورة. ومن الطبيعي ان يتجه التفكير نحو تكريس ما تحقق من مكاسب في اطار قانوني وكان هذا بإصدارهم دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨.

وقد احتوى على خمس وتسعون مادة أقتبست معظمها من نصوص دستور ٢٩ أيلول لعام ١٩٦٤ ومن دستور الجمهورية العربية المتحدة الصادر في ٢٥ اذار لعام ١٩٦٤[٢٢]. ولهذا يرى الفقه بأنه لم يشكل انعكاساً حقيقياً لأفكار القابضين على السلطة الجدد ولا سيما أنهم يمثلون حزباً له توجيهات فكرية تميزه عن غيره[٢٣].

هذا وقد توزعت مواده على خمسة أبواب:-

١٤. الباب الاول: ضم المواد من ١ – ٥ تحت عنوان الدولة.
١٥. الباب الثاني: ضم المواد ٧ – ١٩ تحت عنوان المقومات الاساسية للمجتمع.
١٦. الباب الثالث: ضم المواد ٢٠ – ٤٠ تحت عنوان الحقوق والواجبات العامة.
١٧. الباب الرابع: ضم المواد ٤١ – ٨٧ وتطرق الى نظام الحكم ورئيس الجمهورية وسلطاته والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

١٨. الباب الخامس: ضم المواد ٨٨ – ٩٥ ونص على احكام متفرقة.

ثانيا: الحقـــوق والحريـــات

تضمن دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ الحقوق والحريات في الباب الثاني تحت عنوان المقومات الاساسية للمجتمع وفي الباب الثالث تحت عنوان الحقوق والواجبات العامة.

وقد فصل في النص على حقوق الافراد وحرياتهم اذ ذكر التضامن الاجتماعي (المادة ٧٣) وتكافؤ الفرص لجميع العراقيين (المادة ١٠٣) وحق العمل (المادة ١١) والعدالة الاجتماعية (المادة ١٢) وحماية الملكية الخاصة في حدود وظيفتها الاجتماعية (المادة ١٧ /١). وحق المساواة للعراقيين (المادة ٢١) وشرعية الجرائم والعقوبات وعدم رجعية القوانيين (المادة ٢٢) والحرية الشخصية والحق في الامن الشخصي (المادة ٢٤) وحق الاقامة (المادة ٢٧) وحرمة المنازل (المادة ٢٩) وحرية الاديان وممارستها (المادة ٣٠) وحرية الرأي والبحث العلمي (المادة ٣١) وحرية الصحافة والطباعة والنشر (المادة ٣٢) وحرية تكوين الجمعيات والنقابات (المادة ٣٣) وحق الاجتماع (المادة ٣٤) وحق التعليم (المادة ٣٥) والرعاية الصحية (المادة ٣٧) وقانونية فرض الضرائب والرسوم (المادة ٣٩) وحق الانتخاب (المادة ٤٠).

وبالرغم من اسهاب الدستور في النص على كفالة الحقوق والحريات المذكورة فأنه اورد حكمين جديدين:-

الاول:- مصادرة الاموال المنقولة وغير المنقولة لكل شخص أدين من محكمة مختصة بجريمة التجسس لحساب الاجنبي او التأمر على تقويض نظام الحكم التقدمي الاشتراكي واساسه الاقتصادي والاجتماعي (المادة ١٧ / ج). مما يعني ان واضعوا الدستور قد سعوا من خلاله الى تجريم كل من يحاول القيام بحركة معارضة لتوجهاتهم بالقول او بالفعل.

الثاني:- سحب الجنسية من المتجنس بها وفقاً للاحوال التي يحددها القانون (المادة ٢٠). وهذا الحكم يعكس رغبة القابضين على السلطة في التحيف من خصومهم السياسيين باسقاط الجنسية عنهم.

مما يعني ان الدستور قد منح الحقوق والحريات للافراد بيد وصادرها بيد اخرى.

ثالثا:الرقابة على دستورية القوانين

لقد خلت الدساتير العراقية منذ الغاء القانون الاساس لعام ١٩٢٥ من النص على الرقابة على دستورية القوانين وبالتالي حرمان الدولة من اهم عناصر دولة القانون التي تحفظ فيها الحقوق وتصان الحريات من التعسف والافتئات.

الان دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ قد اختط مساراً جديداً عندما نص في المادة ٨٧ على تشكيل المحكمة الدستورية العليا لتتولى مهمة تفسير احكام الدستور والبت في دستورية القوانين وتفسير القوانين الادارية والمالية والبت بمخالفة

الانظمة للقوانيين الصادرة بمقتضاها على ان يتولى القانون تفاصيل تشكيلها وطريقة عملها.

وبالاستناد الى ذلك صدر القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ ونص على تشكيلها من تسعة اعضاء اذ تعقد برئاسة رئيس محكمة التمييز وعضوية كل من رئيس مجلس الرقابة المالية ورئيس ديوان التدوين القانوني وثلاثة من اعضاء محكمة التمييز الدائميين وثلاثة اعضاء من كبار موظفي الدولة ممن لا تقل درجتهم عن درجة مدير عام واربعة اعضاء احتياط اثنان منهم من حكام محكمة التمييز واثنان من كبار موظفي الدولة ممن لا تقل درجتهم عن درجة مدير عام يعينهم مجلس الوزراء باقتراح من وزير العدل. ومدة العضوية فيها ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

اما عن اختصاصاتها فهي تتولى:-

١- تفسير احكام دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨.
٢- البت في دستورية القوانين.
٣- تفسير القوانين الادارية والمالية.
٤- البت بمخالفة الانظمة للقوانيين الصادرة بمقتضاها.
٥- البت بمخالفة المراسيم لسندها القانوني.

هذا وقد اوكل القانون لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ووزير العدل والوزير المختص ومحكمة التمييز حق تحريك الرقابة، وبذلك لم يبيح المشرع للافراد حق تحريك الدعوى امامها.

وبالرغم من صدور قانون المحكمة بالاستناد الى النص الدستوري الذي اباح تشكيلها فأنها لم تشكل ولم تمارس عملها، والابعد من ذلك ان دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ اللاحق لدستور ٢١ ايلول قد تجاهلها بعدم النص عليها ، ولهذا نعتقد بان حرص المشرع الدستوري على تشكيلها واستجابة القانون له قد اصطدمت بتخلف الواقع السياسي ورفضه لها لتوئد حقوق الافراد وحرياتهم من جديد وليضحى حال المشرع الدستوري كحال التي نقضت غزلها من بعد قوة انكاثا.

رابعا: السلطات

تُمارس السلطات في ظل دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ من ثلاث جهات: مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية والحكومة

اولاً:- مجلس قيادة الثورة

عرفت المادة الحادية والاربعون مجلس قيادة بانه الجهاز الثوري الذي قاد جماهير الشعب والقوات المسلحة صبيحة يوم السابع عشر من تموز سنة ١٩٦٨.

ويبدو ان واضعوا الدستور قد حاولوا اضفاء الشرعية على المجلس الذي يضم قادة الانقلاب عند وصفه بالجهاز الثوري.

هذا ويحدد بقانون اعضاء المجلس (المادة ٤١)، وله اقالة احد اعضائه باغلبية ثلثي اعضائه الاصليين - ويبدو انه يقصد بالاعضاء الاصليين قادة الانقلاب - كما له

ضم اعضاء اصليين بذات الاغلبية، على ان لا يزيد مجموع اعضائه عن خمسة عشرة عضواً (المادة ٤٣).

ومنح الدستور المجلس نوعين من السلطات الاولى تشريعية فله اصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون (المادة ٤٤ / ٨) واقرار القوانين والانظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية (المادة ٤٤ / ٥).

والثانية تنفيذية اذ ينتخب رئيس الجمهورية ونوابه، والاشراف على القوات المسلحة وقوى الامن الداخلي (المادة ٤٤ / ٢). واصدار قرارات لها قوة الالزام (المادة ٤٤ / ٧).

ومنح الدستورالمجلس سلطة الاشراف على شؤون الجمهورية بما يحقق اهداف الحركة (المادة ٤٤ / ٦). ويشكل المجلس مكتب امانة سر ومكاتب استشارية ترتبط به (المادة ٤٩).

ثانياً:- رئيس الجمهورية

عرفت المادة الخمسون من الدستور رئيس الجمهورية بانه رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ورئيس السلطة التنفيذية. وقد منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطات واسعة يمكن اجمالها بالاتي:-

١- السلطات التشريعية وتتضمن:

أ: اصدار القوانين والانظمة والقرارات اللازمة لتنفيذها (المادة ٥٠ / ج).

ب: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية (المادة ٥٠ / ب).

وبذلك يملك رئيس الجمهورية سلطة التشريع باصداره القوانين وسلطة التنفيذ باصداره القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين.

٢-السلطات التنفيذية

أ: تعيين الوزراء وقبول استقالاتهم واعفاؤهم من مناصبهم واثارة مسؤوليتهم امامه (المادة (٥٠ / أ).

ب: تعيين الموظفين والضباط وعزلهم واحالتهم على التقاعد وفق القانون (المادة ٥٠ / د وهـ).

ج: تعيين الممثلين السياسين واحالتهم على التقاعد (المادة ٥٠ / ز)

د: اعتماد ممثلي الدول الاجنبية والهيئات الدولية والدبلوماسية (المادة ٥٠ / ج).

هـ: اعلان حالة الطوارئ وانهاؤها في الاحوال المبنية في القانون (المادة ٥٠ / ط).

٣-السلطات القضائية

أ: تعيين الحكام والقضاة واحالتهم على التقاعد وفق القانون (٥٠ / ز).

ب: المصادقة على احكام الاعدام (المادة ٥١).

ج: رفع العقوبة بعفو خاص او تخفيفها (المادة ٥١).

ومما تقدم يُستبان ان واضعوا الدستور حاولوا ان يجمعوا السلطات الثلاثة في منصب رئيس الجمهورية والذي شغله زعيم الانقلاب احمد حسن البكر ليتحول بعدها الى صدام حسين عام ١٩٧٩.

ثالثاً : الحكومة :

الحكومة بمقتضى دستور ٢١ ايلول هي الهيئة التنفيذية والادارية العليا وتتكون من رئيس الجمهورية والوزراء (المادة ٦٢) ويظهر ان الدستور قد الغى منصب رئيس الوزراء ليدمج بمنصب رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية (المادة ٦١).

ويتم اختيار الوزراء من رئيس الجمهورية وفقاً لشروط المحددة في المادة (٦٦) التي قضت فيمن يعين وزيراً ان يكون من ابوين عراقيين ينتميان الى اسرة تسكن العراق منذ عام ١٩٠٠ شمسية وكانت تتمتع بالجنسية العثمانية . بالغاً من العمر ثلاثين سنة شمسية . متمتعاً بكامل الحقوق المدنية والسياسية .

وتتولى الحكومة ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦٤) وهي مقتبسة من دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ المادة (٦٥) والتي تطرقنا اليها فيما سبق .

خامسا:تعديل الدستور

يُعد دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ اول دستور انقلابي ينص على جهة تعديله . اذ نصت المادة (٩٢) على انه " يبقى هذا الدستور نافذ المفعول حتى نفاذ الدستور الدائم الذي يضعه المجلس الوطني ولا يعدل الا اذا اقتضت الضرورة ويتم ذلك من قبل مجلس قيادة الثورة " .

ويلاحظ على هذا النص انه حدد طبيعة دستور ٢١ / ايلول بانه دستور مؤقت لحين نفاذ الدستور الدائم الا انه لم يحدد المدة اللازمة لذلك . كما انه منع تعديله الا عند الضرورة على ان يتولى ذلك مجلس قيادة الثورة . ونعتقد ان المشرع قد قصد احاطة الدستور بحالة من الجمود عندما منع تعديله الا في حالات الضرورة ولكن في الحقيقة الامر انه ليس بجامد لتساوي اجراءات تعديله مع اجراءات تعديل القانون العادي . كما ان ذكر جهة تعديله لا مسوغ لها لانه يعدل من مجلس قيادة الثورة وان لم ينص ذلك بوصفه الجهة التي وضعته .

هذا وقد ادخل مجلس قيادة الثورة اربعة تعديلات خلال فترة تطبيقه القصيرة التي استمرت عاماً ونصف [٢٤] .

الفرع الثاني: دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ المؤقت

اولاً : اصداره .

حاول اعضاء حزب البعث تأسيس الدولة على اسس ومنطلقات حزبهم . ولم يكن دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ محققا لمبتغاهم . لذا اتجه التفكير نحو وضع دستور جديد .

لقد شكل مجلس قيادة الثورة لجنة لهذا الغرض يرأسها رئيس الشؤون القانونية في المجلس مع عضوين من اساتذة كلية القانون في جامعة بغداد . لترفع مشروع الدستور الى المجلس في ٩ حزيران عام ١٩٧٠ . وبعد مناقشات اصدر مجلس قيادة الثورة دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ [٢٥] .

وقد احتوى الدستور سبعة وستين مادة اضيفت اليها ثلاث مواد عند تعديله . وقد توزعت على خمسة ابواب :

١- الباب الاول : ضم المواد ١ – ٩ تحت عنوان جمهورية العراق .
٢- الباب الثاني : ضم المواد ١٠ – ١٨ تحت عنوان الاسس الاقتصادية والاجتماعية .
٣- الباب الثالث : ضم المواد ١٩ – ٣٦ تحت عنوان الحقوق والواجبات الاساسية .
٤- الباب الرابع : ضم المواد ٣٧ – ٦٤ تحت عنوان مؤسسات الجمهورية العراقية .
٥- الباب الخامس : ضم المواد ٦٥ – ٧٠ تحت عنوان احكام عامة .

ثانياً : الحقوق والحريات .

ذهب دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ مذهب الدستور الذي سبقه في ايراد النصوص الكفيلة للحقوق والحريات اذ اوردها في بابين الباب الثاني تحت عنوان الاسس الاجتماعية والاقتصادية لجمهورية العراق .والباب الثالث تحت عنوان الحقوق والواجبات الاساسية .

ومن جملة ما نص عليه التضامن الاجتماعي (م ١٠) . وحق الارث (م ١٧) . والمساواة امام القانون وتكافؤ الفرص (م ١٩) . وحق الدفاع والمحاكمة القانونية (٢٠) . وسرية المراسلات (م ٢٣) . وحق التنقل والاضافة (م ٢٤) . وحرية الاديان والمعتقدات (م ٢٦) . ومكافحة الامية وحق التعليم بالمجان والزاميته وحرية البحث العلمي (م ٢٧) . والمساواة في تولي الوظائف العامة (م ٣٠) . وحق العمل وتحسين ظروفه والضمانات الاجتماعية وحماية الصحة العامة (م ٣٣) .

هذا وبالرغم من حرص المشرع على تعداد الحقوق والحريات الا انه اورد عليها مبدأ اجمالياً يرغمها على التماشي مع نهج الحزب الحاكم بوصفه الحزب الاوحد في قيادة الدولة لذا لا فائدة من النص على حرية الرأي والاجتماع والتظاهر وتأسيس الاحزاب . فضلاً عن ان الدستور قد اناط بالدولة تخطيط وتوجيه الاقتصاد نحو هدف اقامة النظام الاشتراكي . وبما يحقق الوحدة الاقتصادية العربية (م ١٢) .

وفي ضوء ذلك سُيرت الملكية الخاصة والحرية الاقتصادية الفردية بطريق يمنع استثمارها فيما يتعارض مع التخطيط الاقتصادي العام . وبذلك جسد الدستور نظرية الحزب الحاكم في ممارسة الحقوق والحريات وبالتالي زجت حقوق الافراد وحرياتهم زجاً في قالب الحزب الحاكم لتخرج عن موضعها وتُفرغ من محتواها .

ثالثاً : السلطات .

تتولى السلطة بمقتضى دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ اربعة جهات : مجلس قيادة الثورة .المجلس الوطني . رئيس الجمهورية . مجلس الوزراء .

١- <u>مجلس قيادة الثورة</u> .

عرفت المادة (٣٧ / أ) مجلس قيادة الثورة بانه " الهيئة العليا في الدولة الذي اخذ على عاتقه في السابع عشر من شهر تموز لعام ١٩٦٨ مسؤولية تحقيق الارادة الشعبية العامة بانتزاع السلطة من النظام الرجعي الفاسد واعادتها الى الشعب " . ويلاحظ على هذا التعريف انه يركز على ارادة الشعب من جهة ويلحق صفة الفساد بالانظمة السابقة من جهة اخرى كيما يخلع على نفسه الشرعية .

هذا ومرت العضوية في مجلس قيادة الثورة بمخاضات عدة انصبت على تشذيب الاعضاء المشاركين في الانقلاب والذي ضمتهم القيادة القطرية لحزب البعث ليؤول الامر اخيراً وبعد التعديل السادس لدستور ١٦ تموز وبقرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٨٣٦ في ٢٨ / حزيران / ١٩٨٢ الى تحديد الاعضاء باسمائهم في صلب وثيقة الدستور . وبذلك حاول اعضاء المجلس حسم امر عضويتهم بالنص عليها وهذا الحال يبعث على الاستغراب ، اذ ليس من وظيفة الدستور تحديد الاسماء المجردة وانما وضع الاحكام الاجمالية دون الخوض في التفاصيل والعناوين المجردة .

وقد منح الدستور لمجلس قيادة الثورة ثلاثة انواع من الصلاحيات :

١- الصلاحيات التي تمارس باغلبية ثلثي اعضاء المجلس وهي (المادة ٣٨):
١- انتخاب رئيس المجلس من بين اعضائه .
٢- انتخاب نائب الرئيس .
٣- البت في استقالة نائب الرئيس او احد اعضاء المجلس .
٤- الاعفاء من عضوية المجلس .
٥- اتهام ومحاكمة اعضاء مجلس قيادة الثورة ونواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء .

٢- الصلاحيات التي تمارس بالاغلبية البسيطة وهي :
a. الصلاحيات التشريعية : فللمجلس اصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون ، كما له اصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق احكام القوانين النافذة (المادة ٤٢ / أ – ب) . وبذلك يجمع المجلس بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .
b. كما وانه يمارس الصلاحيات التالية (المادة ٤٣) :

٦- اقرار شؤون الدفاع والامن العام ووضع القوانين واتخاذ القرارات في كل ما يتعلق بهما من ناحية التنظيم والاختصاصات .
٧- اعلان التعبئة العامة جزئياً او كلياً واعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح .
٨- المصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية الملحقة بها ، واعتماد الحسابات الختامية .
٩- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية .

١٠- وضع النظام الداخلي للمجلس وتحديد ملاكاته وتقرير موازنته وتعيين موظفيه وتحديد مكافآت ومخصصات الرئيس ونائبه واعضائه وموظفيه .

١١- وضع القواعد المتعلقة بمحاكمة اعضائه من حيث تشكيل المحكمة و الاجراءات الواجب اتباعها فيها .

١٢- تخويل رئيسه بعض اختصاصاته المبنية في الدستور او تخويل نائبه الاختصاصات نفسها عدا التشريعية منها .

٣- الصلاحيات المقررة لرئيس مجلس قيادة الثورة .

لقد خص الدستور رئيس مجلس قيادة الثورة في ممارسة الصلاحيات التالية (المادة ٤٤) :

i. ترأس اجتماعات المجلس وتمثيله وادارة جلساته والامر بالصرف فيه
ii. توقيع القوانين الصادرة من المجلس .
iii. توقيع قرارات المجلس التي لها قوة القانون . وتخويل هذه الصلاحية لمن يرتأيه مناسباً .
iv. مراقبة اعمال الوزارات والدوائر الاخرى في الدولة ودعوة الوزراء للتداول في شؤون وزارتهم واستجوابهم عند الاقتضاء واطلاع مجلس قيادة الشؤون على ذلك .

٢.المجلس الوطني :

لقد استحدث دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ المجلس الوطني بوصفه الجهة التي تضم ممثلي الشعب . وقد اريد له ان يمارس عمل البرلمان بوصفه مجلساً منتخباً . وتم تنظيمه من حيث العضوية وسير العمل فيه وصلاحياته بالقانون المرقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ الذي الغي بقانون المجلس الوطني رقم ١٣٩ لسنة ١٩٩٥ .

ويتشكل المجلس بمقتضى القانون الاخير من (٢٥٠) عضو (م١) يجري اختيارهم عن طريق الانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع السري العام (م٢) .

وحددت المادة (١٥) شروط العضوية التي كانت من الصرامة في فرض ايدلوجية الحزب الحاكم على المرشحين . كما منعت اخرين من الترشيح لانتمائهم الى احزاب اخرى كالحزب الشيوعي .

هذا واذا كان الهدف من تشكيل المجلس الوطني اقامة الحياة البرلمانية في العراق بان يمارس الشعب من خلاله عملية التشريع ومراقبة اعمال الحكومة فانه اخفق في تحقيق الغاية المتوخات منه لسببين :

الاول : بالرجوع الى نص المادتين ٥٢ ، ٥٣ من دستور ١٦ تموز نجدهما قد حصرتا دور المجلس بالنظر في مشروعات القوانين المرفوعة اليه من مجلس قيادة الثورة ومن رئيس الجمهورية . اما المشروعات التي يقدمها ربع عدد اعضائه فانها ترفع الى

مجلس قيادة الثورة للنظر فيها وتشريعها وبذلك لا يمكن القول بان المجلس الوطني جهة تشريعية اصيلة اذ لا يتعدى دوره في عملية التشريع الدور الاستشاري .

الثاني : عند الاطلاع على نص المادة (٥٥ / ب) من الدستور نجد انها خولت المجلس دعوة أي عضو من اعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح منه او استجوابه . وبذلك لا يمكن ان يمارس حق اقالته . فضلاً عن ذلك ان نتيجة السؤال او الاستجواب ترفع الى رئيس بشكل توصية [٢٦] . مع العلم ان التوصية غير ملزمة. لا بل يحق رئيس الجمهورية ان يكلف المجلس باجراء التفتيش على دوائر الدولة . وله ان يكلفه باستدعاء رئيس مجلس الوزراء او أي من الوزراء او أي موظف في الدولة للتحقيق معه وبذلك يكون المجلس جهازا تابعاً لرئيس الجمهورية يأتمر بامر وينتهي بنواهيه . لذا لا يصح توصيف المجلس بالبرلمان فهو بناء من قش تذر الرياح هشيمه كلما اشتدت .

٣.<u>رئيس الجمهورية</u> .

لقد اسس دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ لرئيس الجمهورية موقعاً متميزاً في ثنايا نصوصه فهو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة فضلاً عن طريقة اختياره وصلاحياته .

١–طريقة اختيار رئيس الجمهورية .

لقد ربطت المادة (٣٨ / أ) من الدستور بين منصب رئيس مجلس قيادة الثورة ومنصب رئيس الجمهورية اذ اعتبرت انتخاب رئيس مجلس قيادة الثورة من بين اعضائه من الصلاحيات التي يمارسها المجلس باغلبية الثلثين . ويعد رئيس مجلس قيادة الثورة حكماً رئيساً للجمهورية . ولهذا لا مجال للنقاش حول شروط تولي رئاسة الجمهورية او طريقة اختياره . فهي مسألة محصورة بمجلس قيادة الثورة وبما ان المجلس جهاز حزبي لذا تكون رئاسة الجمهورية مغلقة على الحزب الحاكم .

الا ان ثمة تعديل أدخل على المادة (٣٨) عبر التعديل الرابع والعشرين للدستور بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٨٥) في ١٨ – ايلول – ١٩٩٥ والذي الغي الفقرات أ . ب . جـ من المادة (٣٨) واضاف المادة ٥٧ – مكررة – التي حددت آلية انتخاب رئيس الجمهورية بخطوات ثلاثة :

الاولى : ترشيح مجلس قيادة الثورة رئيسه لتولي منصب رئيس الجمهورية واحالة الترشيح على المجلس الوطني . وبذلك الغيت الرئاسة الحكمية لرئيس مجلس قيادة الثورة .

الثانية : موافقة المجلس الوطني بالاغلبية على الترشيح . وعند عدم الموافقة يُصار الى اجتماع مشترك بين مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني .

الثالثة : عرض الموضوع على الاستفتاء الشعبي .

وبعدها يؤدي رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام اليمين الدستورية لتبدأ من تاريخها ولايته البالغة سبع سنوات قابلة للتجديد وبالرغم من التعديل المذكور

فاننا نعتقد بانه لم يات بشيء جديد سوى تغيير الوسيلة الموصلة للهدف للاسباب التالية : ١ .ترشيح المجلس لرئيسه لتولي نيابة الجمهورية .
٢.عدم فاعلية الدور السياسي الدستوري للمجلس الوطني لذا تبقى امكانية رفض المجلس الوطني للترشيح بعيدة .
٣.صورية الاستفتاء الرئاسي . فهو بمثابة سبيل يقود الفرد الى التصويت بكلمة (نعم) ووسيلة لطلب الرئاسة ونادراً ما يوجد استفتاء رئاسي خسر فيه الرئيس المعروض للتصويت .

٢- صلاحيات رئيس الجمهورية .

يمارس رئيس الجمهورية الصلاحيات التالية :

١- اصدار القرارت التي لها قوة القانون عند الاقتضاء (م ٥٧ / ج) .
٢- اصدار المراسيم اللازمة لممارسة اختصاصات (م٥٧ / ب) .
٣- وضع السياسة العامة للدولة (م٦١ / أ) .
٤- المحافظة على استقلال البلاد ووحدة اراضيها وحماية امنها الداخلي والخارجي ورعاية حقوق المواطنين وحرياتهم (م ٥٨) .
٥- الاشراف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات واحكام القضاء ومشاريع التنمية في جميع انحاء البلاد .
٦- تعيين نواب رئيس الجمهورية واعفائهم من مناصبهم .
٧- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه . الوزراء واعفاؤهم من مناصبهم .
٨- تعيين القضاة وموظفي الدولة المدنيين والعسكريين وانهاء خدماتهم وفقاً للقانون ولرئيس الجمهورية تخويل من يراه هذه الصلاحية .
٩- تعيين واعتماد الممثلين الدبلوماسيين العراقيين لدى البلدان العربية والاجنبية وفي المؤتمرات والمنظمات الدولية وقبول الممثلين الدبلوماسيين والدوليين وطلب سحبهم .
١٠- منح الرتب العسكرية والاوسمة وفقاً للقانون .
١١- اجراء المفاوضات وعقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية .
١٢- اصدار العفو الخاص .
١٣- توجيه مراقبة اعمال الوزارات والمؤسسات العامة والتنسيق بينهما .

وعند التمعن بالصلاحيات المقدمة نجد ان رئيس لجمهورية يمارس السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية مما يعكس تركز السلطة بيد شخص واحد دون توزيعها على المؤسسات الدستورية .

٤. مجلس الوزراء .

عرفت المادة (٦١ / أ) مجلس الوزراء بانه الهيئة التنفيذية للسياسة العامة للدولة التي يضعها رئيس الجمهورية ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء .

هذا ولم يتطرق الدستور الى شروط تولي الوزارة وبالتالي تبقى مسألة الاختيار رهينة بارادة رئيس الجمهورية والذي له الحق في ترأس اجتماعات مجلس الوزراء متى ارتأى ذلك (المادة ٦١ / ج) .

ويتولى مجلس الوزراء المهام التالية (المادة ٦٨) :

١- اعداد مشروعات القوانين واحالتها الى السلطة التشريعية المختصة .
٢- اصدار الانظمة والقرارات الادارية وفقاً للقانون باستثناء الانظمة الخاصة بوزارة الدفاع والاجهزة والدوائر الامنية كافة اذ تتولى رئاسة الجمهورية اصدارها .
٣- تعيين الموظفين المدنيين وترفيعهم وانهاء خدماتهم واحالتهم على التقاعد وفقاً للقانون .
٤- اعداد الخطة العامة للدولة .
٥- اعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها .
٦- عقد القروض ومنحها والاشراف على تنظيم وادارة النقد .
٧- اعلان حالة الطوارئ الكلية او الجزئية وانهاؤها وفقاً للقانون .
٨- الاشراف على المرافق العامة والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية .

رابعاً : تعديل الدستور

يعدل دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ من اعضاء مجلس قيادة الثورة وباغلبية الثلثين (م٦٦ / ب) . مما يبعث على الاعتقاد بانه دستور جامد . لاختلاف اجراءات تعديله على اجراءات تعديل القانون العادي اذ يعدل بالاغلبية البسيطة .

وفي حقيقة الامر ان هذا الدستور ليس بجامد اذ لم تبلغ اجراءات تعديله من الصعوبة والتعقيد الحد الذي يوقف القابضون على السلطة عند تعديله متى ارادوا . اذ يبلغ عدد اعضاء مجلس قيادة الثورة ثمانية اعضاء وبالتالي يمكن تعديل الدستور بموافقة اغلبية الثلثين أي ستة اعضاء . في حين يعدل القانون العادي بموافقة (٥) اعضاء أي بالاغلبية البسيطة . ولهذا لا يوجد فارق كبير بين التعديلين . وخير دليل على مرونة دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ انه كان مرتعا للتعديلات خلال فترة تطبيقه اذ تم تعديله ستة وعشرون مرة وبذلك لا مجال لوصفه بالجمود .

خامساً : الواقع السياسي الدستوري لجمهورية حزب البعث

تميزت حقبة حزب البعث للحكم بطولها نسبياً اذا ما قورنت بالحقبات التي سبقتها اذ استمرت لاكثر من ثلاث عقود ونصف ولهذا كان عمر دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ طويلاً بالرغم من تأقيت العمل باحكامه ريثما يتم اصدار الدستور الدائم . اذ استمرت فترة تطبيقه ٣٣ عاماً وهذه المدة تماثل فترة تطبيق القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ ولهذا يعد هذين الدستور من اطول الدساتير العراقية .

لقد اسس دستور ١٩٧٠ ايدلوجية الحزب الواحد في بناء مؤسسات الدولة كما انه هيأ الاجواء المناسبة لنمو النظام الشمولي القائم على حكم الشخص الواحد المستاثر بمقدرات البلاد ومن فيها والذي جعله يقف في مصاف الدول

الدكتاتورية كالمانيا في عهد هتلر النازي وايطاليا في عهد موسوليني الفاشي والاتحاد السوفيتي في عهد ستالين الشيوعي . ولهذا أُمتهن الدستور وتحول الى اداة طيعة بيد الدكتاتور لتقمع حقوق الافراد ولتهدر حرياتهم ولتنهض دولة البوليس التي تحلل فيها الحكام من حكم القانون ويخضع فيها المحكومون له وبهذا تحمل العراقيون ما لا يطاق من ظلم واستبداد وجور وكبت بعد ان زجوا في حروب لا طائل منها سوى الدمار والخراب وليتعرضوا بعدها الى قسوة العقوبات الاقتصادية التي فرضت بسبب سياسات النظام . ليوؤل الامر اخيرا الى نهاية النظام باحتلال العراق عام ٢٠٠٣ وليبدل العراقيون نقمة الدكتاتورية بمرارة الاحتلال .

المبحث الثالث:ملامح الدساتير الانقلابية في العراق

من خلال العرض السابق للحركات الواقعة في العراق من عام ١٩٥٨ الى عام ٢٠٠٣ يطفو مفهوم جديد على السطح القانوني الا وهو الدستور الانقلابي الذي يمكن ان نعرفه بانه الوثيقة المكتوبة العليا التي يضعها الانقلابيون بعد نجاح حركتهم لاعادة ترتيب الاوضاع بما يتلائم مع احكام قبضتهم على السلطات متجاهلين الاسس الديمقراطية في وضع الدساتير وما تضمنته من احكام .

وعلى هذا الاساس تسمى هذه الوثائق بالدساتير تجاوزاً لفقدانها الاسس والمعايير الدستورية . فيها اما ان تنص على انها دستوراً في متنها كما ورد في قانون المجلس الوطني لقيادة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ وقانون المجلس الوطني رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ . او تتصدرها تسمية الدستور كدستور ٢٧ لعام ١٩٥٨ ودستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ ودستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ ودستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ .

ولهذا يمكن تحديد ملامح هذه الطائفة من الدساتير بفقدانها الشرعية واقترانها بصفة التأقيت غير المحدد وتركيزها للسلطات وافتقارها للرقابة على دستورية القوانين وارتباطها بمن وضعوها .

المطلب الأول: الدساتير الانقلابية فاقدة الشرعية

ترتبط فكرة الشرعية في مجال القانون الدستوري بطريقة وصول الحكام إلى السلطة فإذا كانت السلطة منتقلة بطريق ديمقراطي يكون للشعب فيه الكلمة الفصل عُدت السلطة شرعية . اما اذا أنقلت بطريق عنيف فلا تعد كذلك .

ويُعد الدستور الموضوع من الشعب بصورة مباشرة عن طريق الجمعية التأسيسية المنتخبة او بصورة مباشرة عن طريق الاستفتاء الدستوري . الطريق الشرعي الذي يؤمن تداول السلطات وانتقالها بالطرق الديمقراطية . وبما ان الدستور الانقلابي وضع من قاموا بالانقلاب دون الاحتكام الى الشعب بوصفه مصدراً للسلطات لذا يُعد دستوراً غير شرعي لانفصام الرابطة بينه وبين مصدره الشرعي . فهو دستور فعلي يعمل في نطاق الوقائع لا القانون . فضلاً عن تجاهله للحقوق والحريات الأساسية ليكون حالة كحال الوليد المشوه الذي يحيا حياة سقيمة.

المطلب الثاني: الدساتير الانقلابية مؤقتة الى اجل غير مسمى

تقترن الدساتير الانقلابية بصفة التأقيت ، اذ يحاول واضعوها الاقتناع بان وضعها الحالي يستلزم وجودها تثبتا للاوضاع الجديدة ريثما تحل الحياة النيابية باستقرار الحال .

هذا وقد اقترنت عناوين دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨ ودستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ ودستور ٢١ / ايلول ١٩٦٨ ودستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ بصفة التأقيت وبالرغم حرص واضعوا تلكم الدساتير على تأقيتها الا انها في حقيقتها غير مؤقتة لسببين :

الاول : عدم تحديد مدة التأقيت وبالتالي عدم تقيد واضعوها باجل محدد .

الثاني : لقد اثبتت الواقع العلمي تطبيقها لفترات طويلة ، ففي الوقت الذي طبق فيه القانون الاساسي لعام ١٩٥٢ ثلاثة وثلاثون عاماً طبق دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ المدة ذاتها رغم انه دستور مؤقت .

المطلب الثالث: الدساتير الانقلابية تركز السلطات

لا مجال للحديث عند مبدأ الفصل بين السلطات والذي يعد قوام الدساتير الديمقراطية في ظل الدساتير الانقلابية والتي حرصت على تركيز السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية بيد الانقلابيين الذين اسسوا لهم مؤسسة تعرف بالمجلس الوطني لقيادة الثورة او مجلس قيادة الثورة لتمارس السلطات كلها .

وما من شك ان هذا الحال يلغي دولة المؤسسات الدستورية التي تقوم على توزيع السلطات على اكثر من جهة وفصلها عن بعضها كيلاً تكون مدعاة لاهدار الحقوق والحريات كما انه يصادر الحياة البرلمانية القائمة على وجود برلمان يضم ممثلي الشعب ينوبوا عنه في عملية سن القوانين ومراقبة اداء الحكومة ، فهنالك علاقة عكسية بين تركز السلطات وكفالة الحقوق والحريات فكلما وزعت السلطات تمتع الافراد بالحقوق والحريات والعكس بالعكس .

ولهذا يمكن القول بان ظاهرة الدساتير الانقلابية هي الواجهة القانونية للنظام الدكتاتوري لا بل انها الدكتاتور بعينه سواء اكان شخصاً او حزباً .

المطلب الرابع: الدساتير الانقلابية مفتقرة للرقابة على دستورية القوانين

وئدت الرقابة على دستورية القوانين في العراق بالغاء القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ بانقلاب الثامن من شباط لعام ١٩٥٨ .

ولم يتطرق أي دستور في الحقبة الممتدة من ١٩٥٨ الى عام ٢٠٠٣ الى موضوع الرقابة على دستورية القوانين باستثناء دستور ٢١ / ايلول لعام ١٩٦٨ الذي نص على تشكيل المحكمة الدستورية العليا في المادة ٨٧ وبالاستناد اليه صدر قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٨ ، الا انه لم يطبق لعدم تقبل الواقع السياسي القائم على تسلط الثلة الحاكمة لفكرة وجود جهة محايدة تعمل على الغاء القوانين المخالفة لاحكام الدستور الى الحد الذي وضع جانب من الفقه الى

تبرير ذلك بالقول بان الرقابة على دستورية القوانين في العراق خلال تلك الحقبة سقطت بعرف مسقط .

ولهذا اخذ حال الحقوق والحريات كحال الهشيم التي تذروه رياح سيطرة العسكريين على مقاليد الحكم لتحل دولة البوليس محل دولة القانون التي ينعم في ظلها الفرد بالحرية والرخاء .

المطلب الخامس: الدساتير الانقلابية مشخصنة

نقصد بشخصنة الدساتير تأثر نصوصها بافكار وتوجهات القابض على السلطة والذي يحاول ان يجسد افكاره ورؤاه بنصوص دستورية . ولهذا ارتبط دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨ بالزعيم عبد الكريم قاسم . ودستوري٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤ و ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ بالعقيد عبد السلام عارف . ودستوري ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ و ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ بحزب البعث .

وخير دليل على ذلك نصها الصريح على الاسماء المجردة فمثلاً نجد ان دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ عرف المجلس الوطني لقيادة الثورة بانه الجهاز الثوري الذي اسقط نظام حكم عبد الكريم قاسم [٢٧] . كمامنع عبد السلام عارف اعضاء المجلس الوطني السابقين على انقلابه في ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٣ من أي راتب تقاعدي في المادة (١٠) من دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤ . كما نص دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ (دستور حزب البعث) على اسماء اعضاء مجلس قيادة معدداً اسماؤهم المجردة من المادة (٣٧ / ب) .

وفي هذا المقام نجد تجاهلاً واضحاً للاصل التي تبنى عليه فكرة الدستور في وضعه الاحكام الاجمالية التي ترسم التوجه السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة دون الولوج في التفاصيل والجزيئات غير الثابتة . فليس من المعقول ان يُعدل الدستور عند وفاة من ورد اسمه فيه او ابدا له ! ؟

وعليه استعان القابضون على السلطة في العراق بنصوص الدستور ليصفوا خصومهم او يخلدوا اسماؤهم اهذه هي وظيفة الدستور ؟!

وهكذا مر العراق باحرج فترات التاريخ اذ قادته مآرب الدكتاتورية ونقمتها الى تجرع مرارة الاحتلال عام ٢٠٠٣ لينتهي النظام الدكتاتوري وكعادته بكارثة .

الخاتمة

حقيق بنا بعد ان انتهينا من بحث موضوع الدساتير الانقلابية في العراق ان نورد اهم النتائج المترشحة منه مدعومة بالمقترحات التي نامل من المعنيين بدراسة النظام الدستوري في العراق ان ياخذوها بنظر الاعتبار .

وقبل الخوض بالنتائج والمقترحات وعند استشراف مستقبل الواقع السياسي والدستوري في العراق نعتقد ان حقبة الانقلابات العسكرية قد ولت دون رجعة وسط التعددية الحزبية وتنامي الوعي السياسي والقانوني لدى الشعب مع توزعه في منظمات وهيئات غير حكومية تعمل على كبح جماح الحكومات والقوى البارزة ولاسيما التي تسعى منها للتفرد بالسلطة .لهذا سيكون خيار نقل السلطة

وتداولها بطريق سلمي الخيار الاوحد لمن يتصدى لها ، فضلا عن رفض المجتمع الدولي ومقاطعته للحكومة التي تغتصب السلطات غصبا.

هذا وقد تمخضت عن البحث النتائج التالية :

ان الحركات التي فعلت فعلها الفعال بتاريخ العراق السياسي والدستوري لاتعدو ان تكون الا دساتير انقلابية يسنها القائمون بالحركة لاحكام قبضتهم على السلطة ومنع الاخرين من توليها او حتى التفكير بها.

غياب فكرة الدستور بمعناها الموضوعي والشكلي عن تلكم الدساتير ، علاوة على استخدامها كاداة لتفصية الخصوم السياسيين والثار منه .

تجاهل اغلب الدساتير الانقلابية للحقوق والحريات، وان نص بعضها على ذلك فانه تجاهل الضمانات الكفيلة بممارستها . ووجود الحق وعدمه سواء دون ضماناته.

الغت تلكم الدساتير الحياة النيابية واهدرت مبدا فصل السلطات وارتبطت بصراع وتنافس غير مشروع على تولي السلطة .

ولهذا نفترح اعادة كتابة مناهج القانون الدستوري المتعلقة بالنظام الدستوري في العراق بتسمية الحركات بالانقلابات العسكرية لا الثورات الى اقترنت بها طيلة الفترة المنصرمة .كما نتوسم بالقائمين على ممارسة السلطة ان يتدربوا على كيفية مناولة السلطة لمن يليهم دون ازمات لان هذا يمثل غاية احترام ارادة الشعوب وخياراتها . وعليهم ان يوسسوا دولة الموسسات لا دولة الشخوص والافراد ، فليس من العدل ان تتمزق مؤسسات الدولة كلما تغير من يسوسها .

هذا ويبقى للشعب دورا كبيرا في مقارعة الانظمة المستبدة من خلال اقامة جملة من الاجراءات الرافضة للحكومات الواصلة للسلطة بطريق عنيف ليبدي واقعا جديدا يخالف المقولة الماثورة (الطغاة تصنعهم الشعوب) .

الهوامش

(١)انظر د. احسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة . النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق . كلية القانون . جامعة بغداد . ١٩٩٠ . ص ٣٤٩ وما بعدها .

(٢)انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله . الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري .مطابع السعدني . القاهرة . ٢٠٠٤ . ص٤٨٢ .

(٣)انظر د. نعمان احمد الخطيب . الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري .الطبعة الاولى دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان .٢٠٠٦ . ص٥٩٨ .

(٤)المصدر نفسه . ص٥٩٩ .

(٥)المصدر نفسه . ص٥٩٨ .

(٦)انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله . المصدر السابق . ص٤٨٣ .

(٧)انظر د. نعمان احمد الخطيب . المصدر السابق . ص٥٩٨ ود. عبد الغني بسيوني عبد الله . المصدر السابق . ص٤٨٣ .

(٨)وللاطلاع على تفاصيل تلك المحاولات انظر د. محمد حسين الزبيدي . ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ في العراق . دار الحرية للطباعة . بغداد - ١٩٨٣ - ص٣٧٩ وما بعدها .
(٩)انظر المصدر نفسه . ص٤٥٢ .
(١٠)انظر حسن العلوي . عبد الكريم قاسم رؤية بعد العشرين . الطبعة الاولى . ١٤٢٦هـ.ص٣٦ .
(١١)المصدر نفسه . ص١٢٧ .
(١٢)انظر عبد الكريم فرحان . حصاد ثورة . الطبعة الثانية . دار البراق . لندن - ١٩٩٦ . ص٧١ .
(١٣)انظر د. محمد حسين الزبيدي . المصدر السابق . ص٥٠٧ .
(١٤)اذ شغلت نزيهة جودت الدليمي منصب وزير البلديات في عهد حكومة الزعيم عبد الكريم قاسم وكان ذلك في اول منصب سياسي تتولاه المرأة في العالم العربي . وللاطلاع على انجازات حركة عبد الكريم قاسم انظر د. فيبي مار . تاريخ العراق المعاصر .ترجمة د.مصطفى نعمان احمد . مكتبة مصر ودار المرتضى .بغداد . ص ٣١ ومابعدها.
(١٥)انظر د. محمد حسين الزبيدي . المصدر السابق . ص٤٩٨ .
(١٦)انظر د. نوري عبد الحميد العاني ود. علاء جاسم الحربي . تاريخ الوزارات العراقية في العهد الجمهوري . الجزء الاول . الطبعة الثانية . بغداد . ٢٠٠٥ .
(١٧)انظر د. احسان حميد المفرجي وآخرون . المصدر السابق . ص٣٦٦ .
(١٨)المصدر نفسه . ص٣٦٧ .
(١٩)انظر د. رعد ناجي الجدة . التطورات الدستورية في العراق .الطبعة الاولى . بيت الحكمة .بغداد. ٢٠٠٤. ص١٠٥ .
(٢٠)انظر التعديل الثاني للدستور في (٨) ايلول ١٩٦٥ المادة ٨ .
(٢١)وللمزيد من الاطلاع على تعديلات دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ انظر د. كطران زغير نعمة وآخرون . المصدر السابق .ص٣٧٨ .
(٢٢)المصدر نفسه . ص٣٩٥ .
(٢٣)انظر د. رعد ناجي الجدة . المصدر السابق . ص١٢٣ .
(٢٤)للاطلاع على تعديلات دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ انظر د. كطران زغير نعمة وآخرون . المصدر السابق . ص٣٩٧ وما بعدها .
(٢٥)المصدر نفسه . ص٤٠٨ .
(٢٦)انظر المادة ٥٨ من قانون المجلس الوطني رقم ١٣٩ لسنة ١٩٩٥ الملغى
(٢٧)انظر المادة الاولى -الفقرة الاولى من دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣.

المصادر

المؤلفات الفقهية
١)انظر د. احسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة . النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق . كلية القانون . جامعة بغداد . ١٩٩٠
٢)انظر حسن العلوي . عبد الكريم قاسم رؤية بعد العشرين . الطبعة الاولى . ١٤٢٦هـ

٣)انظر د. رعد ناجي الجدة . التطورات الدستورية في العراق .الطبعة الاولى . بيت الحكمة .بغداد. ٢٠٠٤.
٤)انظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله . الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري .مطابع السعدني . القاهرة . ٢٠٠٤ .
٥)انظر عبد الكريم فرحان . حصاد ثورة . الطبعة الثانية . دار البراق . لندن – ١٩٩٦ .
٦) د. فيبي مار . تاريخ العراق المعاصر .ترجمة د.مصطفى نعمان احمد . مكتبة مصر ودار المرتضى .بغداد . بدون سنة طبع.
٧)د. محمد حسين الزبيدي . ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ في العراق . دار الحرية للطباعة . بغداد – ١٩٨٣
٨)انظر د. نعمان احمد الخطيب . الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري .الطبعة الاولى دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان .٢٠٠٦ .
٩)انظر د. نوري عبد الحميد العاني ود. علاء جاسم الحربي . تاريخ الوزارات العراقية في العهد الجمهوري . الجزء الاول . الطبعة الثانية . بغداد . ٢٠٠٥.

الدساتير :

١) دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨
٢) دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣
٣) دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤
٤) دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤
٥) دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨
٦) دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠

القوانين :

١) قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ الملغى
٢) قانون المجلس الوطني رقم ١٣٩ لسنة ١٩٩٥ الملغى